



TITLE:

# 地域格差と地域開発の財政問題

AUTHOR(S):

島, 恭彦

---

CITATION:

島, 恭彦. 地域格差と地域開発の財政問題. 経済論叢 1963, 91(2): 83-96

ISSUE DATE:

1963-02

URL:

<https://doi.org/10.14989/132929>

RIGHT:

# 經濟論叢

第九十一卷 第二號

---

- 地域格差と地域開発の財政問題……………島 恭 彦 1
- 組織の統合理論(二)……………田 杉 競 15
- ジョン・ロックの重商主義と  
經濟循環理論(一)……………平 井 俊 彦 30
- 小作争議と区有林開墾……………坂 井 好 郎 56
- 

昭和三十八年二月

京 都 大 學 經 濟 學 會

# 地域格差と地域開発の財政問題

島 恭 彦

は し き

地域開発の論議が今日ほどさかんに行われた時はない。昭和二五年国土総合開発法を生み出す時期にも、地域開発論は流行したが、これはシャウプ勧告の直後でもあり、地方自治の理念がまだ優位をたもっていた。そして開発方式も電源開発を中心とする農工総合開発であり、いわばニューデール方式ともいえるものであった。現在の地域開発は所得倍增計画の地方版といえるもので、重化学工業中心の開発方式である。そして地方自治の観点よりも、地域経済の格差をならすという政策目標が前面に出ているようである。

政策論議の場合はいつもそうであるが、地域開発論においても、それが是正しようという地域経済の格差や不均等がどういふものであるか、それがどのような原因で発展していくものであるかという問題についての法則的な検討と考察とが全く抜けおちている。しかしさらに奇妙なことは客観的法則の検討が抜けていると同時に、地域開発政策の主体的条件の検討がなされていないことである。ここで主体的条件というのは、地域開発政策を担当する地方財政または地方公共団体と国との財政的行政的関係のことである。地域開発政策が一つの理想（国民経済の地域

的格差の解消）をかかげるならば、まづこの主体的条件を整えなければならない。それにもかかわらず地方財政や国と地方の財政的連関についての再検討が行われていないというのは、全く地域開発論の大きな盲点といえよう。主体的条件の検討が行われていないということは、いまの地域開発政策が地域的「二重構造」の解消というような新しい理想をかかげていても、それが伝統的なコース（地域的格差の助長）をたどっていることを暗示するものである。私はかつて「地域経済の二重構造」という用語に対して、「行政の二重構造」という言葉をつかった。（経済評論、一九六〇年一二月号、所得倍増計画と行政の二重構造）それは上部構造そのものが地域経済の二重構造を助長する作用をはたしていることを主張したかったためであった。この論文では行政組織の問題に立入ることはさけない。ここではまず財政金融などの構造や運動がどのように地域経済の不均等発展とむすびついているかについて、これまでの私の論点を整理し、展開してみたい。次にそのような観点から、現在の地域開発政策における地方財政の問題、地方と国との財政的連関についての問題点を明かにしてみたい。

### 一 地域的不均等発展に対する上部構造の影響

国民経済の地域的不均等は、資本主義経済の発展による都市対農村（工業対農業）間の不均等発展に支えられているという点については、ほとんど異論がないように思われる。もちろんこれを各国別にみれば、農業対工業そのものの関係によって、地域的不均等が国内であらわれる度合は様々であり、本国対植民地、先進国対後進国など国際的な関係としてあらわれる場合も多いが、いまこの点について一応考慮の外におきたい。

問題はとくに日本の地域的不均等の場合、それが資本主義の純粹な経済法則であるよりも、上部構造の動きによ

って強く影響されているということである。政策によって地域的格差をならすという前に、政策によって地域的不均等が激化している点を再検討しなければならない。そして当面の地域開発政策が、全体としては地域的格差をひどくするような政策体系の、一体どこに位置するものであるかを明かにしなければならない。

ここで上部構造またはその動きといっているのは、財政金融の体系とその運動、またはそれを背景として打出されている高度成長政策（所得倍增計画）のことである。

金融の体系や運動を上部構造と呼ぶには問題があろう。しかし戦時から戦後へ進められた銀行の強力な合同と集中、これと財政投融资との密接な関係を考えるならば、日本における金融体系を上部構造の一部と規定してさしかえないように思われる。そしてこのような金融体系を媒介とする資金の運動について、私はこれまでいろんな機会に実証してきた。（拙著、現代地方財政論、現代の国家と財政の理論、拙稿、所得倍增計画と公共投資、経済論叢第八十六巻、第五号、第八十七巻第二号）たとえば地方の金融体系、地方銀行、相互銀行、信用金庫等々と都市銀行とをつらねた金融体系をみれば、資金は地方の預金としてすい上げられ、大都市、大工業地帯に集約的に貸出されている。この資金の地域的集中傾向を都市銀行を中心としてみれば、日銀信用をバックとするオーバー・ローンであった。これは貸出または民間投資の地域的集中や証券取引の地域的集中にもあらわれている。

重要なことは、日本ではこの民間金融や民間投資の体系と財政投融资の体系とが、相互に補強しあう関係にあることである。財政投融资の機構は資金運用部、簡保年金、農協系統金融機関、国民年金などであり、それぞれの地方にはりめぐらされた資金吸収網をみれば、やはり民間金融と同様に資金は地方から吸い上げられ、大都市や大工業地帯へ投下されるようになっていく。もちろん財政投融资は民間投資と比較すれば、多少地方分散的である。し

かしこれを一般に道路、港湾、工業用水等を形成する「公共投資」という視角、したがってまた地域開発という観点からつかめば、やはり四大工業地帯への地域的集中傾向は明確にあらわれてくる。

さらに財政機構と財政資金の動きを考えよう。租税とくに直接国税はその六割に近いものが、四大工業地帯から集中的に徴収されている。この租税の徴収という点だけからみれば、それはあたかもさきのべた資金の地域的集中傾向を緩和する要因（地域的スタビライザー）のようにみえる。しかしこの国税の地域的集中が、また国税の自然増収を生み出す要因であり、その自然増収は高度成長政策を進める財源となつて、ふたたび経済力の地域的集中を促進しているのである。さらに国税の徴収は地域的に集中しているが、財政支出は全体としてみると財政収入よりも地域集中的である。かくて財政収入と財政支出との両側面をあわせて観察するならば、財政資金の動きもやはり地域的集中を促進しているといわざるをえない。

ただ財政機構は、さきのべた金融機構と違って、上部構造そのもののだから、財政資金の動きの中には、民間資金の運動と逆方向に動くものがあることはひとめねばならない。とくに地域集中的に徴収される直接国税を財源とする地方交付税の制度である。地方交付税は富裕地帯から徴収された収入を、地域の貧富の格差に反比例して配付する制度である。しかしそれは地域経済の不均等そのものをならす制度ではなく、むしろ直接的には地方財政また地方行政の不均等を均等化し、画一化する制度である。さらに地方交付税そのものも、最近では配付の基準に産業基盤の強化政策を織りこむようになっており、地方財政の不均等を是正する機能も後退する傾向にある。

## 二 地方財政の不均等發展

地方財政は一般的に言えば、すでにのべた地域經濟の不均等發展に規定されて不均等化している。しかし地方財政の不均等化は地域經濟の動きから一方的に規定されているのではない。私はこれまで地方財政の不均等化を「均等化の中の不均等化」と呼んできた。このことの意味をもう一度検討してみたい。

もしも地方財政が地域經濟にのみその基盤をおき、地域經濟の状況をそのまま反映するような弾力性をもつものであれば、地方財政の不均等化もまた地域經濟の不均等發展をそのまま反映したものであろう。しかし地方財政の不均等化とはそのようなことを意味するのではない。

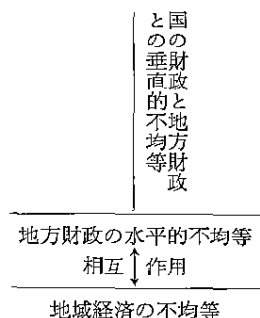
地方財政はその財源の面からみれば、むしろ国の財源補給をうけ、地域經濟から遊離する度合が大きくなってきた。国からの財源補給が増大すれば、それを通して国の地方行財政のコントロールと中央集權とが強化され、地方財政と行政との画一化が進む。地方財政の不均等化は、国の統制の下に次第に画一性と、硬直性を増大させてつある地方財政と、不均等化の進む地域經濟との相互関係の中でおこっている現象である。

そこで地方財政の不均等化の第一の側面は、画一化された地方財政が貧富の格差のある地域經濟に対して不均等な負担を与えることである。つまり地方税、手数料、地方債、地元負担金、寄付金等の地方負担が、富裕地域に対して相対的に軽く、貧困地域に対して相対的に重くかかってくることである。このような事態は、一方で農村恐慌が深化して、地域經濟の格差が顕著になり、他方で補助金行政を媒介とする地方財政の画一化が進んだ戦前の段階ですでに明瞭にあらわれていた。戦後もこういう事態は進み、現在ではとくに不況の産炭地帯の地方財政に典型的

にあらわれている。

地方財政の不均等化の第二の側面は、画一化された地方財政が不均等化する地域経済に規定されて、財政の弾力性や国庫依存度の様々の度合をもつようになることである。地方財政の弾力性は、たとえば經常的な一般財源が人件費や建設事業費に充当される割合で判定することができる。一般財源が人件費や公債費に充当される割合が多ければ、財政の硬直度高いといえるし、建設事業費に充当される割合が多ければ、弾力性が多いと一般的に判断できよう。国庫依存度は、地方財政が独立財源に対して国庫からの補助金や地方交付税に依存する程度である。国庫依存度や弾力性の相違はもとより地域経済の貧富の格差から一方的に規定されるのではなく、財政の画一性と地域経済の不均等との双方から規定されるのである。地方財政の不均等の第一の側面が地方負担の不均等であったのに対して、これは一般に地方財政力の不均等といえるであろう。そしてこのような意味の地方財政の不均等は、地域経済の不均等発展を促進させる上部構造的要因と考えてよい。

地方財政間のいわば水平的不均等は、国と地方財政の間の垂直的不均等（財政的中央集権）を前提としている。



そしてこの縦と横との財政的不均等は、地域経済の不均等によって規定され、また逆に前者は後者を規定している。この關係を图示すると上図のようである。垂直的不均等について説明しよう。国は一般に地域的制約をうけない。あるいは地域的不均等の不利な作用よりも、有利な作用をうける。すでに前節でのべたように、経済力が地域的に集中すれば、国税はそこから集中的、能率的に徴収されるからである。一般に行政区域の広い行政団体ほど地域的制約から自由で、地域的



不均等の不利な影響をさげることができると。そういう意味で地域的不均等の影響は、各段階の行政体（国、府県、市町村）に対して様々であるが、一般的にいうと地域的不均等の進むほど、国の財政力の優越性は絶対的なものとなり、地方財政は相対的に弱化する。この状態を水平的にみれば地方財政間の不均等が激化するということである。

財政力の垂直的また水平的不均等は、行政力の垂直的、水平的不均等の原因になるから、当然同様の不均等を調整する制度と機能とを生み出すのである。垂直的財政調整制度の代表的なものは、補助金制度であり、水平的財政調整制度の代表的なものは、シャウプ勧告にもとづいて発足した地方財政平衡交付金または現在の地方交付税である。しかし垂直的財政調整制度と水平的財政調整制度とを、何か質的に異なるもののように考えるのはあやまりである。とくに後者は財政力を集中した国による地方財政間の水平的調整であるから、当然垂直的調整をもふくむものである。また水平的財政調整制度が地域経済の不均等を緩和する機能をもつとみるのもあやまりである。この制度は各級の地方行財政を国の政策のラインにととる役割をはたしているのであって、すでにのべたようにこれは地方財政の「均等化の中の不均等化」を促進し、したがってまた地域経済の不均等化を助長する可能性をももっているのである。

### 三 地域開発の財政問題

現在の地域開発は大企業の競争、とくに重化学工業など独占産業のはげしい競争とそこから出てくる産業の自然的な立地運動（地域的集中）を制限するような形では行われていない。産業間の無政府的な競争から出てくるものは、産業の地域的集中であり、したがって経済力の地域的格差の増大である。地域開発政策はこの地域的格差を有

効に是正する形では行われていないのである。もちろん最近では、産業の極度の地域的集中の他の反面として、産業（工場）のある程度の地域的分散をひきおこしている。これは大工場の極度の地域的集中からくる用地、用水費その他間接費の増大をさけるための地域的分散であつて、産業間の競争から出てくる地域的集中傾向の一面面にはすぎない。またその分散も四人工業地帯の周辺にみられるものである。そして地域開発政策はここでもまた産業の現実に進出しようとしている地域の開発ということになり、地域的集中の法則に従属したような姿勢をとらされているのである。

地域開発政策の主体的条件について検討しよう。地域開発政策は現在進められているような巨大な重化学工業の立地を中心とするものである限り、全国的な開発計画が必要である。最近になつて全国総合開発計画が発表されたけれどもその内容は抽象的で、最終的な産業配置の理想に達する経過が明かでないし、資金計画も明かではない。その上に計画の目的が、産業の立地条件を整えるところにあるのか、それとも地域的格差を是正するところにあるのかすこぶるあいまいである。

このように国による産業立地の計画的な規制と配置との政策が弱い上に、現実の地域開発は地方公共団体の責任と競争とに放置されるやり方で進められている。そこで現実の産業立地は、産業間の無政府的な競争と、さらに地方団体間のはげしい工場誘致競争とによつて決定されることになり、ここに全く計画性をかく財政資金や民間資金の莫大な浪費をひきおこす結果になっている。

たとえば各府県や市町村のたてている地域開発計画をしらべてみる。どの地方団体も一樣に鉄鋼業や石油化学工業や機械工業の誘致を予定し、それを中心に一定の人口増、所得増、資金増をみこみ、道路交通計画、都市計画、

雇用計画等をたてている。しかしこれらの地域開発計画をもちより、つき合せてみたら、すこぶる奇妙な結果になるであらう。巨大な鉄鋼業や石油化学工業や機械工業は全国にそういくつもあるわけではない。どの地域も人口増をみこむならば、その人口増は一体どこから来るのか疑問になる。これは地域開発計画が一見地方団体の「自治」を尊重して行われる結果、計画が分散的になり、したがって計画ではなくなっている例である。重化学工業を中心とする地域開発計画は、事の本質上、分散的であつてはならないのである。

J・S・ミルの有名な言葉に「権力は分化するも、知識は集権化せねばならぬ」というのがある。（辻清明、日本官僚制の研究、一三九頁）これはミルがイギリスの地方分権制についてのべた言葉である。日本の地域開発政策はまさにその逆で、「知識（計画）は分散しているが、権力（財政的、行政的）は集権化している」のである。この表現は、戦前から戦後へなお継続している日本の伝統的中央集権制そのものにあてはまるのである。さきに地域開発政策は地方公共団体の自由な創意とイニシアティブによって進められているように書いたが、実はこれが国の強力な財政的、行政的規制をうけているのである。したがって計画が分散的であることが地域開発政策の一つの欠陥であつたが、この側面からみると、地方団体があまりにも国の強力な権力的統制によつて身動きができないようになっていること、この国の規制が真の計画性をもつものでないこと、産業の無政府的競争を制限することができず、かえつてこれによつてたえず動揺するものであることなどが、地域開発政策の最大の欠陥ともいえるであらう。

地域開発政策における日本の伝統的な中央集権制の問題点について、三五年九月に来朝した国連阪神調査団も指摘していた。とくに日本の地方行政庁の活動が国によつて強く規制されていること、地方の課税や起債が制限されていることは、地方団体が自発的に開発事業を進め、地域開発について必要な地方団体間の協力行動をとることを

さまたげていると主張していた。これは外国人の目にうつった日本の開発機構の欠陥であるが、それをつらぬく日本の伝統的な中央集権制の弊害は、およそ昭和の初期、補助金行政が展開しはじめてから表面化し、戦後の民主的な地方財政の改革にもかかわらず、現在にいたるまで強化されてきているものである。

これをとくに地域開発政策について指摘すると次の通りである。第一に国費と地方費の負担区分が明瞭でないこと、いいかえれば、重化学工業を中心とする地域開発のごとき、本来国の負担でやるべき仕事を、地方の負担でやっていること。第二にその結果として地方税、地方債、地方交付税、地元負担金、寄付金等のいわゆる地方の財源が、実質的には国の事業ともいえるような大規模な地域開発につぎこまれていくこと、第三にさらにそのことの結果として、地方財政や行政のバランスがくずれ、混乱し、したがってまた地域的格差の是正を目ざす地域開発政策が、むしろ地域的格差を助長するような結果になっていること、などである。

(1) 地域開発の経費（負担）の問題 一般に地域開発を問題にするなら、それは国だけのやる仕事ではなく、当然地方財政の事業ともいえるであろう。現にこれまでも地方財政は地域の道路開発や治山治水事業、農業や中小商工業の助成、それに関連する民生事業をとりあげている。これも立派な地域開発事業であり、この種の地域開発は今後とも一そう地方財政の負担でもって、地方住民の利益のために進められねばならない。しかし巨大な重化学工業を中心とする地域開発となると、もはや地方財政の力をうまわるものである。第一に重化学工業の産業基盤と称せられたものの開発は、いかにも広汎かつ巨大であり、その経費の規模は市町村段階の財政規模を上まわるものとなってくる。第二に重化学工業を中心とする開発投資は、地方財政の計画にのりえない性質をもつ。その投資計画は地方銀行さえもタッチできない、集中化されたものである。計画化できない資金「計画」でもって地域開発を

進めることは危険きわまるバクチである。第三に重化学工業は景気変動の影響を最も敏感にうける部門であり、好況の時はまだしも、不況時における地域経済や地方財政の負担の深刻化を考えなければならぬ。第四にいわゆる「地域開発効果」であるが、これが地域開発論の文えになっている以上、充分吟味してみなければならぬ。重化学工業のもつ生産力、あるいは直接的な生産効果を、地域住民一人当りの所得になおし、または地域何ヘクタール当りになおして、それを「地域開発効果」と称すならば、なるほどそれは巨大なものに相違ない。しかしそのような生産効果は大部分独占企業としての重化学工業に吸いあげられ、その工場の立地点以外の少数の地域に集中するものであることは、すでにはじめに地域的不均等発展の法則をのべた時に明かにした。また投資が集中的であれば、所得も集中することは当然の理である。現在「地域開発効果」とよばれているものは、建設過程における開発ブームや雇用の増大を、工場操業後の効果と混同しているものである。また「波及効果」などと称せられているものは、物値上昇の波及効果であり、土地や物資の値上りによって住民の一部は得をするが、大部分は被害をうける性質のものである。また重化学工業の産業基盤である用地、用水、道路などの開発について、農地、農業用水、飲料用水、漁場、雇用、住居などをうばれる幾万の地域住民の被害、あるいは工場操業後の公害問題も考えてみなければならぬ。重化学工業を中心とする「地域開発効果」は必ずしも地域住民のものではない。したがってこの事業は国の責任と国の負担とでもって行うべきものである。しかるに地方当局自らが住民に対する宣伝をかねて、「地域開発効果」を主張すればするほど、地域の負担は重くなり、資金計画における負担分の増大を拒否する理由をうしなっているのが現状であろう。

しかし開発費の巨大なこと、投資計画の集中性、重化学工業の景気変動、開発効果の四点から、とくに重化学工

業を中心とする地域開発の負担は、主として国が負うべきであるという論理はなりたつはずである。

(2) 地域開発の財源の問題 地域開発の財源問題は、(1)にのべた経費問題の他の半面である。だからここでは地方の財源があまりにも本来国の負担すべき地域開発につきこまれている現状に対して、国の財源が本来適当であるという結論が当然引きだされるであろう。

しかし財源問題については、地方財源全般にわたって国の規制が強すぎるというさきに指摘した問題点の再検討の方が重要である。現在の地方財政はその財源の如何にかかわらず、これを自由に自主的に自己の政策と事業に使う余裕が少い。そこで地方団体は自主的な財源をきりひらくために、国の政策にのって、何処でも工場誘致を使うとする画一的な地域開発計画をたて、また実際に工場誘致競争にさそいこまれ、工場誘致のためにはかなりの地方財源を投げ出しているのである。他方で国の側でも画一的な地域開発の方向へ地方団体を揃えるように地方財源の統制を強化している。その結果莫大な地方財源の浪費がおこり、地方団体としては財源の自主性を獲得しようとして、かえってこれを次第にうしなう結果をまねいているのである。

かりに特定地域における地域開発が国の財源で行われるとしたら、その周辺の地方団体はそれによっておこる広汎な経済的、社会的影響——それは地域によつて様々であろう——に対応するために、それぞれ独自の新たな政策と事業とをたてねばならないであろう。そのためには地方財源に充分の自主性と余裕とがなくてはならない。このような国と地方団体との自主的協力、地方団体相互の自主的協力関係は、大規模な地域開発にはぜひとも必要である。日本の現状はまさにこの逆である。国に対する地方の従属関係、それより生ずる画一的な地域開発計画、さらにそれからおこる地方団体間のはげしい工場誘致競争など、どこにも自主的な協力関係の生れる余地はない。ここで協

力関係といっているのはモラルの問題ではなく、地域開発に何らかの計画性を与えるのに不可欠の関係をいつているのである。これが日本の現状で不可能のようにみえるのは、一つには地方財源に余力と自主性がないためであり、二つには国の中央集権的な財源統制が強すぎるためである。

地域開発の財源の中で一つの重要な問題は地方交付税である。これはすでにのべたように地方行財政の不均等を是正する制度である。この制度を地域開発に利用する傾向があることもすでに一言した。しかし地方行財政の不均等は是正と地域経済の不均等は是正とは、概念的にも峻別されなければならない。地方行財政の均等化は制度上可能であるし、また貧困団体で社会保障や民生事業の一定の水準を制度上維持することは必要である。これがなければ、貧困団体はまず第一にそのような事業をなげだすだろうからである。ところが貧困団体が地域経済を開発するために地方交付税をつかったらどうか。たちまちその団体の行財政のバランスがくづれる上に、さらにさきのにべた地域開発の負担の増大のために、よけいに貧困団体はまづしくなるであらう。

(3) 地域開発と地方財政 最後にここでは重化学工業を中心とする地域開発にとりくむことが、地方財政の性格からみて正しいかどうか再検討しなければならない。それはすでに経費の問題でも、財源の問題でものべたように正しくないのである。地方行政は教育、民生、産業、公共事業など各行政の地域における総合であり、行政各部の地域における一定のバランスをうしなわないようにつとめるのが、地方公共団体の本質ともいえるのである。かりにその地域で国の財源による大規模な地域開発が行われたならば、それから生ずる地域社会の構造的な変動に対して、民生、教育、公共事業等地方行政の全機能をあげて対応しなければならないのである。そうでなければ地域住民の生活はまもれない。

反対に国のやるべき地域開発事業に、地方財源の多くを傾けるならば、そういう地方団体は地方公共団体ではなく、国の開発事業の出先機関となるであらう。そして地方住民の利益はその機関の行政から無視されるであらう。現状ではいくつかの地方公共団体がそのような国の機関に近づきつつある。また地方公共団体がその性格を変えている形態についてもいくつかのものがみられる。第一は地方団体が事業体や企業体に変化していく傾向である。地域開発という危険な事業にとりくむために、地方公社をつくるのがその一例である。それは土地買収やその他の開発事業について地方議会の統制をはなれるためである。これは地方自治体の性格の一半がうしなわれていく過程であり、またそこでは地方財源の浪費は必至である。第二は地域開発の拠点を中核とする大規模な町村合併または広域行政である。一般的には地域開発にとって広域行政が必要であるといえる。それは河川行政や天然資源関係の行政と同様である。しかし重化学工業の広域行政に、地方団体の全財政力や行政力をつぎこむこと、また独占体の支配圏にあわせて、地方行政の区域を拡大するという構想は危険である。役場、学校、農協、郵便局、病院、公民館等々をつらねた、いわば地方的な「公共的生活圏」は歴史的にも地方住民の生活圏に適合しているものである。いま急激にこの地方的生活圏の公的機能を、独占体のための広域行政に統合し、吸収するいわれはない。そのような政策をあえてするならば、地方行財政のアンバランスは一そう拡大するであらうし、それによって地域的不均等発展は一そう助長されるであらう。